



ĐẠI SỨ QUÁN HỢP CHỦNG QUỐC HOA KỲ
Phòng Thông tin - Văn hóa
Tầng 3, Rose Garden Tower, 6 Ngọc Khánh
Hà Nội, Việt Nam
(84-4) 831-4580 -- Fax: (84-4) 831-4601

TẠP CHÍ ĐIỆN TỬ CỦA BỘ NGOẠI GIAO HOA KỲ
TRIỂN VỌNG KINH TẾ, 5/2001
CUỘC CHIẾN CHỐNG NẠN RỬA TIỀN

HỆ THỐNG NGÂN HÀNG VĂNG LAI - MỘT KÊNH ĐỂ RỬA TIỀN

Linda Gustitus, Elise Bean, Robert Roach, các nghị sĩ trong Tiểu ban Điều tra Thường trực
Uỷ ban Sự vụ Nhà nước, Thượng viện Hoa Kỳ

Nhóm nghị sĩ thuộc Đảng dân chủ trong Tiểu ban Điều tra Thường trực của Thượng viện Hoa Kỳ dưới sự chủ trì của Thượng nghị sĩ Carl Levin đã tiến hành cuộc điều tra lâu năm về hoạt động ngân hàng vãng lai và việc sử dụng nó như một phương tiện để rửa tiền. Cuộc điều tra này cho phép họ rút ra kết luận là cho phép các ngân hàng ngoại quốc có độ rủi ro cao và những khách hàng có nguồn gốc tội phạm của các ngân hàng đó xâm nhập vào hệ thống tài khoản vãng lai của Hoa Kỳ giữa nhiều tác động tiêu cực khác đã "tạo điều kiện thuận lợi cho các yếu tố tội phạm phát triển" và "làm suy yếu hệ thống tài chính Hoa Kỳ". Theo họ, "đã đến lúc các ngân hàng của Hoa Kỳ phải đóng cửa đối với các ngân hàng ngoại quốc có độ rủi ro cao và triệt tiêu những hình thức khác lợi dụng hệ thống ngân hàng vãng lai Hoa Kỳ".

Trong các phiên điều trần của Tiểu ban vào tháng hai và tháng ba năm 2001, bà Susan Collins, Thượng nghị sĩ thuộc Đảng cộng hòa, Chủ tịch của Tiểu ban đã bày tỏ mối lo ngại về những điểm yếu trong ngành ngân hàng mà bà sẽ trình bày trong báo cáo này. Các phiên điều trần này đã đặt bước đầu tiên cho một quá trình lâu dài để những kiến nghị được trình bày ở đây và cả những gì chưa được đệ trình sẽ là cơ sở cho việc sửa chữa sai sót về mặt lập pháp cũng như từ phía bản thân ngành ngân hàng trong tương lai.

Những nghiên cứu của nhóm được tổng hợp trong báo cáo "Hệ thống ngân hàng vãng lai - một kênh để rửa tiền" công bố vào tháng hai năm 2001 và được giới thiệu sau đây.

Các ngân hàng Hoa Kỳ qua hệ thống tài khoản vãng lai mà họ dành cho ngân hàng nước ngoài đã trở thành một kênh rửa "tiền bẩn" đang ô ạt chảy vào hệ thống tài chính Hoa Kỳ và kết quả là tạo điều kiện thuận lợi cho những hành vi bất hợp pháp, trong đó có buôn bán ma tuý và gian lận tài chính. Hoạt động ngân hàng vãng lai bao hàm một ngân hàng cung cấp các dịch vụ cho ngân hàng khác nhằm luân chuyển tiền tệ, chuyển đổi ngoại tệ hoặc tiến hành những giao dịch tài chính khác. Ngân hàng nước ngoài có thể mở tài khoản vãng lai tại bất kỳ ngân hàng nào được quyền hoạt động ngân hàng ở Hoa Kỳ, dù cho ngân hàng mẹ có trụ sở ở đây hay không. Thân chủ và khách hàng của các ngân hàng nước ngoài - luật lệ và quản lý lỏng lẻo với hệ thống kiểm soát chống rửa tiền yếu kém hoặc không có hệ thống như vậy và có lúc có nơi bị tham nhũng, qua những tài khoản này đã có điều kiện trực tiếp thẩm nhập vào hệ thống tài chính Hoa Kỳ và tự do luân chuyển tiền tệ trong Hoa Kỳ và trên toàn thế giới.

Nhiều ngân hàng Hoa Kỳ đã thiết lập những mối quan hệ vãng lai với các ngân hàng nước ngoài có độ rủi ro cao. Những ngân hàng nước ngoài này có thể là: (1) ngân hàng vỏ bọc (*shell bank*) không hề hiện diện trực tiếp ở nước

khác để giao dịch làm ăn với khách hàng của họ; (2) ngân hàng hải ngoại (*offshore bank*) được phép giao dịch làm ăn với những người nước ngoài bằng ngoại tệ; hoặc (3) những ngân hàng ở những nước được điều tiết bởi những luật lệ kiểm soát lỏng lẻo hoặc thiếu sự kiểm soát chống rửa tiền đã tạo điều kiện cho việc lợi dụng ngân hàng và những hành vi phạm pháp. Một trong số những ngân hàng đó có những hành vi phạm pháp, một số khác có khách hàng phạm pháp, còn một số nữa kiểm soát lỏng lẻo sự rửa tiền đến nỗi không nắm được khách hàng có hành vi phạm pháp hay không.

Những ngân hàng có độ rủi ro cao này thường chỉ có nguồn và nhân lực hạn hẹp, và họ sử dụng các tài khoản ngân hàng vãng lai của họ để giao dịch, cung cấp dịch vụ cho khách hàng, luân chuyển tiền tệ. Sự thẩm tra của tiểu ủy ban nói trên cho thấy nhiều ngân hàng đã ký thác toàn bộ quỹ của họ và tiến hành mọi giao dịch qua tài khoản vãng lai, nhập hoạt động vãng lai vào những hoạt động khác của họ. Khi tài khoản vãng lai đã được mở ở một ngân hàng Hoa Kỳ, không chỉ ngân hàng nước ngoài mà cả khách hàng của họ cũng có thể giao dịch làm ăn thông qua ngân hàng Hoa Kỳ.

NHỮNG CẠM BẤY CỦA CÁC MỐI QUAN HỆ VÃNG LAI

Đã thành thông lệ trong ngành này, khi các ngân hàng Hoa Kỳ có hàng chục, hàng trăm hay thậm chí hàng ngàn mối quan hệ vãng lai, trong đó có cả những mối quan hệ với những ngân hàng nước ngoài có độ rủi ro cao. Qua điều tra sơ bộ thì mỗi ngân hàng Hoa Kỳ đều có các tài khoản với các ngân hàng ngoại hối, còn một số có quan hệ với các ngân hàng vỏ bọc.

Nhiều trường hợp, các ngân hàng nước ngoài có độ rủi ro cao có thể mở tài khoản vãng lai tại các ngân hàng Hoa Kỳ và tiến hành những giao dịch khác bởi lẽ các ngân hàng Hoa Kỳ không thẩm tra và giám sát được ngân hàng nước ngoài một cách thích đáng.

Một nguyên tắc phổ biến trong các ngân hàng Hoa Kỳ là bất kỳ ngân hàng nào có giấy phép đang có hiệu lực do cơ quan nước ngoài có thẩm quyền cấp đều đủ điều kiện để mở tài khoản vãng lai, bởi lẽ các ngân hàng Hoa Kỳ tin tưởng vào giấy phép đó như chứng cứ về danh tiếng tốt đẹp của ngân hàng. Các ngân hàng Hoa Kỳ rất thường lơ là trong việc tiến hành kiểm tra một cách cẩn thận, chu đáo, thích đáng các ngân hàng đối tác nước ngoài, trong đó có thu thập thông tin về sự quản lý của ngân hàng, các nguồn tài chính, danh tiếng, môi trường điều tiết và biện pháp chống rửa tiền.

Cường độ của các mối quan hệ vãng lai ở Hoa Kỳ với ngân hàng có độ rủi ro cao, một trong những chuyện đáng lo ngại hiện nay được bộc lộ qua cuộc điều tra nói trên đã tạo ra ảo tưởng trong ngành ngân hàng rằng các sách lược và thực tiễn hiện tại đủ để ngăn chặn việc rửa tiền qua hệ thống tài khoản vãng lai. Ví dụ như nhiều ngân hàng Hoa Kỳ không hề biết họ đã phục vụ những ngân hàng nước ngoài không hề có trụ sở ở một nơi nào, hoạt động ở những lĩnh vực không được phép hoạt động, chưa hề trải qua sự thẩm tra nào của các cơ quan hữu quan, hoặc sử dụng hệ thống tài khoản vãng lai ở Hoa Kỳ để hoạt động phạm pháp.

Mặt khác, các ngân hàng Hoa Kỳ không biết rằng ngân hàng đối tác của họ không hề tiến hành việc kiểm tra và không có những thủ tục tài chính sơ đẳng, có thể mở tài khoản mà không cần đến một giấy tờ mở tài khoản nào, có thể nhận các khoản tiền ký gửi từ những cá nhân mà ngân hàng không rõ nhân thân, hoặc tiến hành giao dịch mà không cần tới những quy trình chống rửa tiền thành văn. Đã xảy ra những trường hợp khi các ngân hàng Hoa Kỳ không được thông tin về mức độ dính dáng đến rửa tiền hoặc những việc làm sai phạm khác của các ngân hàng vãng lai có tên trong những vụ xét xử hình sự hay dân sự.

Sự kiểm soát của các ngân hàng Hoa Kỳ đối với việc rửa tiền thường là lỏng lẻo và kém hiệu quả. Một vài ngân hàng lớn có hệ thống kiểm tra hoàn thiện được tự động hóa có thể kiểm soát, phát hiện những tài khoản可疑 và hoạt động chuyển tiền, nhưng đó là những ngoại lệ hơn là thông lệ. Đại đa số các ngân hàng Hoa Kỳ dựa vào sự kiểm tra qua sổ sách hoạt động mở tài khoản và giám sát một cách có hạn sự chuyển tiền, mặc dù phần lớn các giao dịch ngân

hàng vãng lai bao gồm cả tiền đến lẫn tiền đi. Và thậm chí khi những giao dịch khả nghi hoặc những phóng sự có tính chất phê phán trên báo chí về ngân hàng đối tác được các ngân hàng Hoa Kỳ chú ý tới, thì trong rất nhiều trường hợp thông tin đó vẫn không đưa đến một sự kiểm tra chặt chẽ mối quan hệ đó hoặc những động thái nhằm ngăn chặn việc rửa tiền.

NHỮNG ĐIỂM BẤT KHẢ THI TRONG VIỆC KIỂM TRA CHẶT CHẼ

Có hai điều bất khả thi đặc biệt đáng chú ý trong việc thực hiện kiểm tra chặt chẽ hệ thống ngân hàng Hoa Kỳ. Thứ nhất, các ngân hàng Hoa Kỳ tạo nhiều khoảng trống cho các ngân hàng đối tác nước ngoài cung cấp các tài khoản vãng lai của họ tại Hoa Kỳ cho những ngân hàng nước ngoài thứ ba sử dụng. Bằng nhiều cách khác nhau, các ngân hàng nước ngoài có độ rủi ro cao thâm nhập vào hệ thống tài chính Hoa Kỳ không phải thông qua trực tiếp mở tài khoản vãng lai ở Hoa Kỳ, mà tiến hành các hoạt động giao dịch thông qua những tài khoản vãng lai của những ngân hàng nước ngoài khác.

Các ngân hàng Hoa Kỳ hiếm khi dò hỏi các ngân hàng đối tác về giao dịch vãng lai của họ và trong đại đa số các trường hợp không nắm được về các tài khoản vãng lai của những ngân hàng đó. Trong nhiều trường hợp, các ngân hàng Hoa Kỳ rất ngạc nhiên khi biết được nhờ các nhà điều tra của nhóm rằng họ cung cấp những dịch vụ như chuyển tiền hay nhận tiền ký gửi để đầu cơ chứng khoán cho những ngân hàng nước ngoài mà họ chưa hề nghe tên hay họ không hề có một mối quan hệ nào. Một mặt, ngân hàng hải ngoại được phép cung cấp các tài khoản vãng lai của mình ở Hoa Kỳ cho ít nhất là vài ngân hàng ngoại hải vỏ bọc khác sử dụng. Nhưng mặt khác, ngân hàng Hoa Kỳ tình cờ phát hiện rằng ngân hàng nước ngoài có độ rủi ro cao mà không phải là khách hàng đã sử dụng tài khoản vãng lai do ngân hàng Hoa Kỳ mở cho ngân hàng nước ngoài khác.

Điểm bất cập thứ hai là sự phân biệt của các ngân hàng Hoa Kỳ trong thực tiễn của họ giữa các ngân hàng nước ngoài có tài sản nhưng không có quan hệ tín dụng, và những ngân hàng nước ngoài được vay tín dụng từ ngân hàng Hoa Kỳ. Nếu ngân hàng Hoa Kỳ cấp tín dụng cho ngân hàng nước ngoài, họ thường phải đánh giá được đội ngũ quản lý của ngân hàng đó, nguồn tài chính, các hoạt động kinh doanh, danh tiếng, môi trường điều tiết, và quy trình hoạt động. Sự đánh giá như vậy thường bị bỏ qua nếu chỉ có những dịch vụ thu phí như chuyển tiền, kiểm tra hối đoái. Từ khi các ngân hàng Hoa Kỳ thường cung cấp các dịch vụ quản lý tiền mặt trên cơ sở thu phí đối với các ngân hàng nước ngoài có độ rủi ro cao và thi thoảng mới cấp tín dụng, các ngân hàng Hoa Kỳ đều đặn mở và duy trì các tài khoản vãng lai cho những ngân hàng đó với sự kiểm soát lỏng lẻo. Còn rất nhiều các ngân hàng còn cần phải tìm hiểu kỹ lưỡng. Với thực tế hiện nay ở Hoa Kỳ, trong những mối quan hệ phi tín dụng, các ngân hàng nước ngoài với độ rủi ro cao có cơ hội thoát được sự rà soát của hệ thống ra đa của phần lớn các chương trình ngân hàng chống rửa tiền.

Những bất cập này biến hệ thống ngân hàng vãng lai thành kênh cho các ngân hàng nước ngoài có độ rủi ro cao và khách hàng của họ tiến hành việc rửa tiền và các khoản thu nhập bất chính khác. Từ 10 trường hợp do nhóm nghị sĩ điều tra đưa ra, hàng loạt ví dụ về rửa tiền thông qua các tài khoản vãng lai ở Hoa Kỳ của ngân hàng nước ngoài đã được minh chứng như:

- Hợp pháp hóa các khoản thu nhập bất chính thông qua ký quỹ hoặc qua tiền hành chuyển những khoản tiền mà ngân hàng có độ rủi ro cao biết hoặc phải biết là có dính líu tới buôn bán ma tuý, gian lận tài chính, hoặc hoạt động bất chính khác.
- Có những mưu đồ đầu tư lợi nhuận cao bằng cách ve vãn các nhà đầu tư chuyển tiền vào các tài khoản vãng lai nhằm nhận lãi suất cao, nhưng sau đó chối bỏ không trả lại tiền cho các nhà đầu tư bị lừa dối.
- Có những mưu đồ chiếm đoạt tiền ký nợ trả trước bằng cách đòi khách hàng phải nộp một khoản tiền trả trước cho một khoản phí lớn để chuyển tiền vào tài khoản vãng lai, thu phí xong nhưng không trả lại khoản tiền ứng trước.

- Tạo thuận lợi cho việc trốn thuế thông qua việc nhập các khoản ký quỹ của khách hàng với những khoản tiền khác trong tài khoản vãng lai, khuyến khích khách hàng dựa vào các luật lệ về bí mật ngân hàng và bí mật công ty của nước sở tại của ngân hàng nước ngoài để tránh các nhà chức trách thuế Hoa Kỳ.
- Tạo thuận lợi cho hoạt động cá cược qua Internet (bị luật pháp Hoa Kỳ cấm đoán) qua việc sử dụng tài khoản vãng lai để nhận và luân chuyển các khoản thu nhập cá cược.

Những ngân hàng nước ngoài có độ rủi ro cao nói trên và khách hàng liên quan đến tội phạm của họ thâm nhập vào các tài khoản vãng lai Hoa Kỳ, tạo thuận lợi cho tội phạm phát triển, làm suy yếu hệ thống tài chính Hoa Kỳ, là một gánh nặng cho người dân đóng thuế và người tiêu dùng, và lấp đầy các hồ sơ tòa án với những vụ truy tố hình sự hoặc tranh chấp dân sự. Đã đến lúc các ngân hàng Hoa Kỳ phải đóng chặt cửa trước các ngân hàng nước ngoài có độ rủi ro cao và loại trừ những sự lạm dụng khác đối với hệ thống ngân hàng vãng lai Hoa Kỳ.

KẾT LUẬN

Cuộc điều tra của nhóm nghị sĩ nói trên về việc sử dụng hệ thống ngân hàng vãng lai quốc tế vào mục đích rửa tiền đưa đến những kết luận sau:

- Hệ thống ngân hàng vãng lai Hoa Kỳ tạo ra một kênh quan trọng cho các ngân hàng nước ngoài đáng ngờ và khách hàng liên quan đến tội phạm của họ tiến hành việc rửa tiền và những hoạt động phạm pháp khác ở Hoa Kỳ và trực lợi từ việc bảo vệ sự an toàn và lành mạnh của ngành ngân hàng Hoa Kỳ.
- Ngân hàng vỏ bọc, ngân hàng hải ngoại, ngân hàng với sự kiểm soát lỏng lẻo việc chống rửa tiền có độ rủi ro rửa tiền cao. Do những ngân hàng nước ngoài với độ rủi ro cao thường có những nguồn và nhân lực hạn hẹp và hoạt động ngoài vòng thẩm quyền được phép, họ sử dụng các tài khoản ngân hàng vãng lai để tiến hành các giao dịch ngân hàng của mình.
- Đại đa số các ngân hàng Hoa Kỳ không có hệ thống chống rửa tiền có hiệu quả để kiểm tra và giám sát các ngân hàng nước ngoài có độ rủi ro rửa tiền cao. Đây là một vấn đề lâu dài, có quy mô rộng lớn và vẫn tiếp diễn.
- Các ngân hàng Hoa Kỳ thường không biết gì về các hoạt động liên quan đến rửa tiền, buôn thuốc phiện mà các ngân hàng đối tác của họ hiện đang hoặc có thể dính líu tới.
- Các ngân hàng Hoa Kỳ thường không có những biện pháp tự vệ thỏa đáng để chống rửa tiền khi các mối quan hệ ngân hàng vãng lai không bao gồm những dịch vụ tín dụng.
- Những ngân hàng nước ngoài có độ rủi ro cao bị từ chối mở tài khoản vãng lai tại ngân hàng Hoa Kỳ vẫn có thể thâm nhập vào hệ thống tài chính Hoa Kỳ bằng cách mở tài khoản như thế tại ngân hàng nước ngoài khác có tài khoản ở ngân hàng Hoa Kỳ. Các ngân hàng Hoa Kỳ hoàn toàn phụ nhận hoặc không chú ý đến những rủi ro rửa tiền có thể xảy ra nấp sau hoạt động ngân hàng vãng lai.
- Hai năm trở lại đây, một số ngân hàng Hoa Kỳ bắt đầu biểu lộ sự lo ngại về những điểm yếu trong hệ thống ngân hàng vãng lai của mình có thể bị lợi dụng để rửa tiền và có những bước đầu tiên nhằm hạn chế những rủi ro rửa tiền, nhưng những bước đó vẫn còn chậm chạp, không đồng bộ và không có quy mô.
- Các ngân hàng nước ngoài với tài khoản vãng lai được luật pháp Hoa Kỳ bảo vệ riêng biệt, trong khi đó sự bảo vệ đó các tài khoản ngân hàng khác của Hoa Kỳ lại không được hưởng và điều đó tạo thêm những rào cản đối với các cơ quan thực thi pháp luật Hoa Kỳ khi tiến hành tịch thu các khoản tiền bất chính. Trong một số trường hợp, những kẻ rửa tiền sử dụng một cách hiệu quả tài khoản vãng lai để ngăn cản việc tịch thu đó, trong khi các ngân hàng nước ngoài dùng lý lẽ ngân hàng vô tội để bào biện cho việc đã thực hiện giám sát chống rửa tiền một cách lỏng lẻo.

- Nếu các ngân hàng vãng lai Hoa Kỳ chịu đóng cửa đối với các ngân hàng nước ngoài đáng ngờ và kiểm tra chặt chẽ các ngân hàng nước ngoài có độ rủi ro cao, Hoa Kỳ sẽ thu được những lợi ích to lớn qua việc triệt tiêu được bộ máy rửa tiền khổng lồ, vô hiệu hóa hoạt động bất hợp pháp, hạn chế hoạt động ngân hàng hải ngoại bất chính và trói tay các phần tử tội phạm trong việc gửi tiền bất chính vào các ngân hàng Hoa Kỳ được trực lợi nhờ sự an toàn và lành mạnh của hệ thống ngân hàng Hoa Kỳ.

KIẾN NGHỊ

Nhóm nghị sĩ đưa ra những kiến nghị sau đây để ngăn chặn việc sử dụng các ngân hàng vãng lai Hoa Kỳ vào mục đích rửa tiền:

- Các ngân hàng Hoa Kỳ cần lập rào cản đối với việc mở tài khoản vãng lai cho những ngân hàng nước ngoài có hoạt động mà không hiện diện trực tiếp ở các nước.
- Các ngân hàng Hoa Kỳ cần sử dụng hệ thống bảo vệ chặt chẽ chống rửa tiền, và trước khi mở tài khoản vãng lai cho các ngân hàng nước ngoài với giấy phép hải ngoại hoặc giấy phép được cấp ở những nước được đánh giá ở Hoa Kỳ là không có hợp tác trong lĩnh vực chống rửa tiền quốc tế thì phải được Cục Ngân khố Liên Bang hướng dẫn và quản lý.
- Các ngân hàng Hoa Kỳ cần theo dõi thường xuyên, có hệ thống những tài khoản vãng lai của các ngân hàng nước ngoài để phân loại những ngân hàng có độ rủi ro cao và khóa sổ những tài khoản của các ngân hàng có vấn đề. Họ cũng cần tăng cường sự kiểm tra việc chống rửa tiền, trong đó có kiểm tra thường xuyên dịch vụ chuyển tiền và huấn luyện nhân viên các ngân hàng vãng lai phát hiện những hành vi gian trá của ngân hàng nước ngoài.
- Các ngân hàng Hoa Kỳ cần phân loại khách hàng của các ngân hàng đối tác có mở tài khoản vãng lai và không chấp nhận mở tài khoản cho những ngân hàng đối tác đã cho phép ngân hàng nước ngoài thứ ba sử dụng tài khoản của họ ở Hoa Kỳ.
- Các nhà quản lý trong lĩnh vực ngân hàng và các nhà thực thi pháp luật cần trợ giúp đắc lực cho các ngân hàng Hoa Kỳ trong việc phân loại và đánh giá các ngân hàng nước ngoài có độ rủi ro cao.
- Sự bảo hộ trong luật pháp Hoa Kỳ đối với lĩnh vực ngân hàng cần được bổ sung để các nhà thực thi pháp luật có thể tịch thu và phong tỏa các khoản tiền đã được rửa thông qua tài khoản vãng lai ở Hoa Kỳ trên cùng một cơ sở như những khoản tiền khác ở các tài khoản khác của Hoa Kỳ.

Các chuyên gia ngân hàng và chống rửa tiền đã nhiều lần kiến nghị với nhóm điều tra rằng các ngân hàng Hoa Kỳ cần chấm dứt các mối quan hệ vãng lai với những ngân hàng nước ngoài có độ rủi ro cao, đặc biệt là các ngân hàng vỏ bọc. Họ cũng kiến nghị cần phải tìm hiểu kỹ lưỡng những ngân hàng hải ngoại, những ngân hàng ở các nước có sự giám sát ngân hàng sơ sài, kiểm tra lỏng lẻo việc chống rửa tiền và với những luật lệ khắt khe về bí mật ngân hàng.

Nhóm điều tra cũng tin rằng nếu các ngân hàng Hoa Kỳ chấm dứt quan hệ với nhóm nhỏ các ngân hàng nước ngoài nhưng đã gây ra những vấn đề lớn, đồng thời thắt chặt sự kiểm soát chống rửa tiền trong lĩnh vực hoạt động ngân hàng vãng lai, họ có thể giải quyết được vấn đề giao dịch ngân hàng vãng lai với giá nhỏ nhất.

Toàn văn bằng tiếng Anh: <http://usinfo.state.gov/journals/ites/0501/ijee/levin.htm>

